

УДК: 94(411).08.

Проблема деволюции Шотландии и поиск путей её решения в 1979–1997 гг.

Зинкевич Наталья

Зинкевич Наталья. Проблема деволюции Шотландии и поиск путей её решения в 1979–1997 гг. В статье освещаются взгляды основных политических сил Великобритании на проблему деволюции Шотландии, их эволюция с 1979 по 1997 гг. Следствием этого стало создание автономных органов законодательной и исполнительной власти в данном регионе.
Ключевые слова: Шотландия, деволюция, лейбористы, консерваторы, Шотландская национальная партия.

Зинкевич Наталія. Проблема деволюції Шотландії та пошук шляхів її вирішення у 1979–1997 рр. У статті висвітлюються погляди основних політичних сил Великобританії щодо проблеми деволюції Шотландії, їх еволюція з 1979 по 1997 рр. Наслідком цього стало створення автономних органів законодавчої та виконавчої влади в даному регіоні.
Ключові слова: Шотландія, деволюція, лейбористи, консерватори, Шотландська національна партія.

Zinkevich Natalya. The Problem of Scottish Devolution and the Search of its Solution in 1979–1997. The article highlights the main British political forces opinion of Scottish devolution, its evolution from 1979 to 1997. It became the reason of Scottish autonomous legislative and executive regional authorities creation.
Key words: Scotland, devolution, labor, conservative, Scottish national party.

Вопрос управления народами, находящимися в составе многонациональных государств, остаётся актуальным уже многие десятилетия, и особенно в связи с интенсивным развитием национальных движений. Сепаратистские тенденции во многих регионах Европы, уже имеющих автономию или активно к ней стремящихся, позволяют по достоинству оценить опыт Шотландии как пример мирного и легитимного решения сложного национального вопроса.

Проблема статуса кельтских регионов в Великобритании оставалась актуальной всё время их существования в единой с английским этносом государственной структуре, но особенную остроту приняла в XX в.

вместе с формированием и организационным оформлением национальных движений.

В конце 1970-х гг. вопрос о расширении автономии Шотландии был вынесен на общегосударственный уровень, но предложенные проекты потерпели неудачу. Процесс эволюции шотландской автономии в период с 1979 по 1997 гг. характеризуется отходом от автономистского движения сторонников Шотландской национальной партии – активных борцов за независимость, которые решительно отвергали полумеры в виде расширения прав самоуправления. Эти даты и определяют хронологические рамки исследования: тогда вопрос деволюции перешёл в теоретическую плоскость. Под термином «деволюция» в данном случае подразумевается передача центральными правительственными органами части своих полномочий на места.

Вопрос автономии Шотландии, её статуса в Соединённом Королевстве активно обсуждается и изучается как зарубежными, так и отечественными исследованиями благодаря своей актуальности и значимости. Среди работ британских авторов особую ценность представляют исследования, предметом которых стали политико-экономические условия существования Шотландии в XX в. (Р. Финли) [14]; развитие национального движения, проблема деволюции (М. Питток, Н. МакКормик) [22; 17]; процесс разработки проектов расширения автономии Шотландии и подготовки к конституционной реформе (М. МакВикар, Дж. Митчелл, В. Богданор) [19; 20; 12].

В Украине эта проблема разрабатывалась в целом слабо, но неоченимым вкладом в неё стали исследования С. В. Толстова о назревании необходимости конституционных изменений и роли в них кельтских регионов Соединённого Королевства, особенно Шотландии [11]. В российской историографии проблема деволюции Шотландии активно изучается как историками, так и юристами. В частности, исследованием позиций консервативной и лейбористской партии по вопросам статуса регионов, конституционной реформе, эволюции этой позиции и деятельности лидеров и членов партий по воплощению её в жизнь занимаются С. П. Перегудов [10], В. Н. Истратов [5], Е. В. Ананьева [1], А. В. Валуев [2].

На современном этапе тема деволюции Шотландии более всего разрабатывается российскими учёными, пытающимися учесть опыт Соединённого Королевства. По этой теме были защищены диссертации Н. В. Ерёмовой [3] и С. И. Коданевой [7]. Если в первой работе была предпринята попытка оценить изменение статуса Шотландии в от начала 1990-х гг. и до конституционной реформы 1997 г., её причины и последствия для региона, то вторая работа сосредоточена уже на юридическом механизме реализации основных положений реформы.

Тем не менее, следует отметить, что последняя общая работа по истории Шотландии авторства Г. И. Зверевой вышла в 1987 г. [4], и после неё как в отечественной, так и в российской историографии ощущается

явные пробелы и недостаток комплексного подхода к изучению истории данного региона. Проблема же деволюции Шотландии только начинает разрабатываться.

Данное исследование направлено на анализ событий 1979–1997 гг., приведших к расширению автономии Шотландии и изменению её статуса в рамках Соединённого Королевства, основных проблем, сопровождавших деволюцию и пути их решения, выдвигаемые основными политическими силами страны.

Источниковой базой работы послужили материалы официального характера. Исчерпывающую информацию по проектам деволюции, изменению законодательства, конституционной реформе, статусу Шотландии в составе Соединённого Королевства дают акты, билли, официальные публикации Британского и Шотландского парламентов [15; 23]. Они предоставляют возможность ознакомиться с ходом проведения в Соединённом Королевстве конституционной реформы, образования Шотландского парламента, особенностями и проблемами его деятельности в первое время существования. О результатах предвыборной борьбы можно узнать из официальных статистических материалов. Ход обсуждения проектов деволюции Шотландии, отношение к ним высшего законодательного органа Соединённого Королевства, судьба конституционной реформы прослеживается через стенограммы дебатов обеих палат Британского парламента, а также правительственные документы [15]. Отдельную группу составляют документы агитационного и публицистического характера, а именно: манифесты ведущих партий страны, статьи, интервью, выступления в парламенте их отдельных представителей; документы общественных организаций [13; 16; 18; 21; 25; 26; 27; 28]. Они дают представление о позиции партий, организаций и общества в целом по вопросу деволюции Шотландии.

Первые проекты по расширению автономии кельтских регионов были созданы лейбористами на основе дорабатывавшихся с 1974 г. «Белых книг» по деволюции в Соединённом Королевстве. В 1979 г. был подготовлен билль о Шотландии и Уэльсе [5, с. 101 – 104; 9, с. 154]. Обсуждение проектов делегирования власти входит в активную стадию при подготовке референдума 1979 г. Предлагалась организация ассамблей для обоих регионов, известная законодательная и исполнительная свобода для Шотландии. Всё это при отсутствии у региональных органов финансовых полномочий и праве Вестминстера законодательствовать по любому вопросу. На этот момент Шотландия уже обладала обособленной от английской системой образования, правом на отдельную (пресвитерианскую) церковь, собственный суд.

После внесения консерваторами поправки о необходимости одобрения проекта 40% зарегистрированных избирателей шансы на успех снизились. Явка на референдум 1 марта 1979 г. в Шотландии была невысокой – 62,9%; за автономию высказались 32,5% избирателей

[6, с. 20]. Это составляло 51,5% граждан, которые голосовали, но до искомого уровня поддержки не хватило 7,5%. Проект лейбористов потерпел неудачу.

После их поражения на майских выборах 1979 г. и прихода к власти консерваторов во главе с М. Тэтчер все инициативы правительства касательно деволюции прекратились. Уже в июне Акты о Шотландии и Уэльсе были отменены и более не рассматривались.

Одним из направлений новой политики Тэтчер был курс на «удешевление содержания общества», что сопровождалось сокращением финансирования местных органов управления. Конечно же, о создании новых органов, тем более парламентского типа, не могло быть и речи. Для Шотландии подобная политика существенно уменьшила возможности населения участвовать в управлении регионом, что привело к сужению автономии.

Вопрос о деволюции Шотландии вызывался к жизни обострениями социально-экономических проблем, которых в период правления Тэтчер было достаточно. В 1983 г. лейбористы включили в свою предвыборную программу отдельный пункт «Деволюция для Шотландии». Утверждалось, что для этого региона любая реформа местного самоуправления должна вылиться в создание Шотландской ассамблеи, избираемой прямым голосованием и обладающей полномочиями в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, планирования промышленности и с правом взимания налогов на территории Шотландии [28]. Это было первое официально оформленное, хотя ещё и не вылившееся в проект, предложение предоставить будущим парламентским органам автономных регионов финансовые полномочия. Кроме того, предполагалось возобновление финансирования шотландского и валлийского агентств национального развития. Те же цели преследовала лейбористская партия, идя на выборы в 1987 г. [13].

На тех же позициях стояла и либеральная партия: в частности, она признавала необходимость деволюции и предлагала создать ассамблею с широкими исполнительными полномочиями образца проектов 1979 г. хотя бы для Шотландии, так как, по мнению её представителей, именно этот регион более всего стремился к расширению своей автономии. Но, не имея сколько-нибудь значительного веса в парламенте, реализовать свои проекты партия не могла.

Консерваторы в 1980-х гг. практически не обращались к проблемам регионов [26; 27]. Отдавая должное их праву поддержки и развития своей культуры, они, тем не менее, не признавали существования трудностей в управлении, а экономические проблемы рассматривали лишь в общебританском контексте.

В 1987 г. вопрос о деволюции приобрёл огласку в парламенте. Д. Дьюар, лейборист-шотландец и один из лидеров парламентской оппозиции, 12 ноября представил разработанный лейбористами проект реформы местного самоуправления Шотландии. Он предлагал подчинить

шотландскому законодательству высшее и среднее образование, медицинскую и коммунальную сферы, полицию, органы внутренних дел, агентства развития Хайленда и островов, выделить Ассамблее бюджет в 8 млн и дать право определять размер государственных расходов и уровня налогообложения – кроме закреплённых за государством налогов на торговлю и промышленность [11, с. 57]. Этот проект отличался от предыдущих большей обдуманностью и взвешенностью, но никаких принципиальных изменений намеченного лейбористами курса не произошло. Он был отклонён во втором чтении консервативным большинством Платы общин в январе 1988 г. [15].

Достаточно ясно определил политику правящей партии по вопросу деволюции Шотландии консерватор М. Рифкинд, занимавший пост секретаря по делам Шотландии в 1986–1990 гг. В апреле 1988 г. в своей речи он заявил о том, что приоритетами шотландцев должны выступать сохранение унитарности и упрочнение единства Соединённого Королевства (деволюция же была именно тем явлением, которое этому единству противопоставлялось). К тому же тори не считали возможным односторонний порядок деволюции региона и представляли её как совместное решение всех британцев [19, с. 23]. Это, с одной стороны, было достаточно здравым заявлением, ведь перевес в предоставлении прав Шотландии (а вместе с ней и Уэльсу) неизбежно должен был привести к уменьшению значения Англии, не имеющей другого правительства, кроме общebritанского, а также «перекоосу» государственных финансовых ассигнований в пользу кельтских окраин. С другой стороны, такое решение, будучи вынесенным на рассмотрение всего Соединённого Королевства, не могло оказаться позитивным хотя бы по причине незаинтересованности других регионов в его одобрении.

В июле 1988 г. в Шотландии была начата подготовка к созданию «Заявления о правах» (*–Claim of rights*”), которое разрабатывали представители шотландских политических партий и групп, а также организация Шотландская конституционная конвенция. Работа была окончена подписанием этого заявления 58 из 72 членов парламента от Шотландии, представителями местных властей, политических партий, гражданских организаций, профсоюзов и даже пресвитерианской церкви 30 марта 1989 г. в Эдинбурге [24]. Этот документ никогда не имел юридической силы и оставался скорее точкой зрения шотландцев по проблеме деволюции, но, с другой стороны, это была точка зрения, которую невозможно было игнорировать. Эта конвенция стала основой для разработки предложений по правам парламента Шотландии лейбористской и либерально-демократической партией в 1990-е гг. [17, с. 12].

Пришедший к власти в ноябре 1990 г. новый лидер консерваторов Дж. Мэйджор в вопросе о деволюции регионов расставил акценты на единении королевства ради добра, благополучия и процветания. Консерваторы победили на парламентских выборах 1992 г. Для Шотландии они планировали дальнейшее сокращение состава

органов местного самоуправления, незначительные улучшения в сфере образования, медицины и охраны экологии [25].

Тем временем лейбористы, говоря о проблемах деволюции, обещали возобновить работу агентств регионального развития, в том числе в Шотландии, увеличить вливания в её экономику. Ведущая роль будущего Шотландского парламента в этих событиях упоминалась как сама собой разумеющаяся [16].

Авторитет консерваторов в шотландском вопросе падал, их позиции становились всё более слабыми, а доводы скатывались до преувеличивающей факты риторики и демонстрировали непонимание – или нежелание понять проблему [22, с. 78]. Предложенные партией тори в 1993 г. проекты реформ по управлению регионом ничего не говорили о «дефиците демократии», образовавшемся в Шотландии вследствие постоянного сокращения финансирования местного самоуправления, начатого при М. Тэтчер.

Во время пребывания у власти консерваторов (1979–1997 гг.) проходило назревание многих политических проблем, требовавших радикального решения, в том числе конституционной реформы [6, с. 12]. Их решение требовало свежего, прогрессивного взгляда, которого консерваторы не имели и не хотели применять. Лейбористы же, пребывая в оппозиции 18 лет, смогли проанализировать ошибки консерваторов в течение их пребывания у власти. Они разработали новую, отвечающую современным веяниям программу действий. На этой программе сказались, конечно же, и работа на местах, и новый всплеск популярности националистических партий.

Одним из самых существенных пунктов, включённых в предвыборный манифест лейбористов 1996 г., было намерение воплотить деволюцию Шотландии и Уэльса при условии, если регионы выразят на то согласие на осенних референдумах [21]. Следует ли рассматривать это как заигрывание с национальными чувствами? Возможно. Но едва ли лейбористы помышляли создать угрозу для целостности Соединённого Королевства, так как собственную заинтересованность в ликвидации сепаратизма они не скрывали [21]. Подобное решение привлекало на сторону лейбористов шотландский электорат, среди которого традиционно сильны были консерваторы либо националисты, а также предотвращало дальнейшее развитие центробежных тенденций в Соединённом Королевстве [8, с. 45].

В любом случае, победа на выборах 1997 г. партии, возглавляемой Э. Блэром, была обоснована поддержкой 43,2% всего голосовавшего населения, что позволило лейбористам занять 418 из 651 мест в Палате Общин и сформировать собственное большинство и Кабинет министров [8, с. 46]. Проводившаяся ими с 1997 г. конституционная реформа дала Шотландии собственный законодательный и исполнительный органы, который, кроме широких полномочий во всех сферах, имел право

формирования бюджета региона и изменения налоговой ставки населения.

Конечно, неразрешенным остался вопрос о шотландской независимости, были сохранены полномочия Лондона в принципиально важных вопросах, что полностью не удовлетворяло требований национального движения. С другой стороны, подобные меры смогли привести к общему знаменателю самые насущные требования обеих сторон (общebritанского правительства и шотландских активистов). Если это и не разрешило конфликта полностью, то существенно его отсрочило и позволило избежать негативных последствий.

Заметно усилилась эффективность управления регионом, власть смогла приблизиться к населению, позволив ему более активно включаться в политическую жизнь страны, предоставило возможности сохранения как культурной, так и политической уникальности Шотландии.

Это, впрочем, не даёт основания объявлять проблему Шотландии как части Великобритании решенной. Деволуция, которую получил регион в 1997 г., отнюдь не стала панацеей от всех бед: требования независимости продолжают выдвигаться. Но это, тем не менее, сняло ряд самых существенных проблем Шотландии как уникальной части Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Литература

1. *Ананьева Е. В.* О современных путях реформизма, или о реформизме как современном пути. Опыт Великобритании: «Политика убеждений» М. Тэтчер и «перманентный ревизионизм» Т. Блэра / Е. В. Ананьева // Полис: политические исследования. – 2001. – № 5. – С. 163-173.
2. *Валуев А. В.* Проблема национализма в современной национальной политике Великобритании (1997–2002) / А. В. Валуев // Клио. – 2004. – № 2. – С. 81-84.
3. *Ерёмина Н. В.* Проблема статуса Шотландии в девяностые годы XX века: автореф. дис. канд. ист. наук / Н. В. Ерёмина. – СПб, 2003. – 18 с.
4. *Зверева Г. И.* История Шотландии / Г. И. Зверева. – М., 1987.
5. *Истратов В. Н.* Лейбористы и национальные проблемы в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе (конец 60-х – 70-е годы XX века) / В. Н. Истратов. – М., 1984.
6. *Коданева С. И.* Британский регионализм (конституционная реформа) / С. И. Коданева. – М., 2004.
7. *Коданева С. И.* Политическая регионализация в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: конституционная реформа: автореф. дис. канд. юр. наук / С. И. Коданева. – М., 2003. – 18 с.
8. *Милин Н.* «Третий путь» Тони Блэра / Н. Милин // Международная жизнь. – 1999. – № 7. – С. 40-54.
9. Национальные меньшинства и иммигранты в современном капиталистическом мире. – К., 1984.

10. *Перегудов С. П.* Тони Блэр / С. П. Перегудов // Вопросы истории. – 2000. – № 1. – С. 64-82.
11. *Толстов С. В.* Конституционный статус и этнополитические процессы в Шотландии (70–80-е годы) / С. В. Толстов // Вопросы новой и новейшей истории. – Вып. 38. – К., 1992. – С. 49-59.
12. *Bogdanor V.* Devolution: The Constitutional Aspects / V. Bogdanor // Constitutional Reform in the United Kingdom: Practice and Principles. – Oxford, 1998. – P. 10-24.
13. Britain will win with Labour: 1987 Labour Party General Election Manifesto. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.labour-party.org.uk](http://www.labour-party.org.uk). Доступ – 30.04.2011 г.
14. *Finley R.* Modern Scotland (1914–2000) / R. Finley. – L., 2004.
15. *Government of Scotland* // HC Deb 27 January 1988 vol 126 cc321 – 414
16. *It's time to get Britain working again:* 1992 Labour Party Manifesto. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.labour-party.org.uk](http://www.labour-party.org.uk). Доступ – 02.05.2011 г.
17. *MacCormick N.* The English Constitution, the British State and the Scottish Anomaly / N. MacCormick // British Academy Lecture 1997. – P. 14-32.
18. *Margaret Thatcher* Speech to Conservative Rally in Newport on May, 26 (1987). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.margarethatcher.org>. Доступ – 21.04.2011 г.
19. *McVicar M.* Ships in the Night: Scottish Political Parties and Local Government Reform / McVicar, M.; Jordan, G.; Boyne, G. – Scottish Affairs, no. 9, Autumn 1994. – P. 16-33.
20. *Mitchell J.* The 1997 Devolution Referendum in Scotland / J. Mitchell, D. Denver, Ch. Pattie, H. Botchel. – Parliamentary Affairs, 1998, 51 (2). – P. 166-181.
21. *New Labour, New Life for Britain.* Labour party general election manifesto 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// http://www.labour-party.org.uk](http://http://www.labour-party.org.uk). Доступ – 30.05.2011 г.
22. *Pittock M.* The Road to Independence? Scotland Since the Sixties / M. Pittock. – L., 2008.
23. *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997.* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk>. Доступ – 22.05.2011 г.
24. *Scott P.* The most influential document this century / P. Scott. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.alba.org.uk](http://www.alba.org.uk). Доступ – 23.04.2011 г.
25. *The Best Future for Britain:* 1992 Conservative Party General Election Manifesto. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.conservativemanifesto.com](http://www.conservativemanifesto.com). Доступ – 25.04.2011 г.
26. *The Challenge of Our Times:* 1983 Conservative Party General Election Manifesto. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.conservative-party.net](http://www.conservative-party.net). Доступ – 26.04.2011 г.
27. *The Next Moves Forward:* 1987 Conservative Party General Election Manifesto. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.conservative-party.net](http://www.conservative-party.net). Доступ – 26.04.2011 г.
28. *The New Hope for Britain:* Labour Party Manifesto 1983. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.labour-party.org.uk](http://www.labour-party.org.uk). Доступ – 29.04.2011 г.